



Recomendación de la Comisión sobre el progreso de Turquía hacia la adhesión: reacciones desde Turquía

Carmen Rodríguez López

ARI Nº 172-2004 - 5.11.2004

Tema: La recomendación de la Comisión para la apertura de negociaciones en Turquía ha originado un álgido debate acerca de las condiciones y consecuencias del proceso de negociación entre Ankara y Bruselas. En este análisis se perfilan las reacciones más importantes ante la Recomendación de la Comisión desde el punto de vista de los principales partidos y actores políticos.

Resumen: La recomendación de abrir negociaciones con Turquía redactada por la Comisión ha sido considerada para unos como una luz verde en el camino de la adhesión para Turquía, un paso más, de un largo, duro, pero prometedor camino, mientras que para otros se trata de un "sí" altamente condicionado que contribuye a extender la sensación de que Turquía está siendo discriminada respecto a otros candidatos. El Gobierno ha valorado favorablemente el informe pero hasta diciembre se plantea una importante labor diplomática que tiene como objetivo contrarrestar algunos de los puntos más espinosos de la Recomendación. La oposición se ha mostrado a favor de apoyar el proceso de adhesión mientras que al mismo tiempo no ha ocultado su incomodidad ante algunas de las cuestiones planteadas por el texto.

Análisis: Una recomendación con notables salvedades

La Recomendación de la Comisión Europea sobre el progreso de Turquía hacia la adhesión hecho público el 6 de octubre de 2004 ha provocado un intenso debate en Turquía sobre las posibilidades de adhesión del país a la UE y sobre las condiciones de dicha adhesión. La Recomendación incluye la afirmación de que "la Comisión considera que Turquía cumple suficientemente los Criterios de Copenhague y recomienda que se abra el proceso de negociaciones con este país".

A pesar de la afirmación positiva el texto incluye una serie de cuestiones que han ensombrecido desde la perspectiva turca la puesta en marcha de las negociaciones. En la recomendación se incluye: "este es un proceso con un final abierto *cuyo resultado no puede ser garantizado de antemano*. Independientemente del resultado de las negociaciones o el subsiguiente proceso de ratificación, las relaciones entre la UE y Turquía deben asegurar que Turquía permanezca plenamente anclada en las estructuras europeas". A pesar de que el proceso de negociaciones es siempre un proceso cuyo final pretende la plena adhesión del país candidato pero cuyo resultado no se puede anticipar, ha molestado la insistencia hecha en este aspecto. Presumiblemente se trata de un texto que pretende tranquilizar en este punto a los sectores más reacios a la entrada de Turquía en la UE, pero es una cuestión que ha levantado enormes suspicacias en Turquía y que ha servido para desmotivar la idea de llevar adelante un duro proceso de negociaciones que supondrá importantes cesiones por parte de Turquía, sin la clara garantía de la adhesión.

Otra cuestión que ha llevado a considerar que Turquía no estaba siendo tratada como el resto de candidatos era la relativa al libre movimiento de personas que en el caso de Turquía la Comisión recomendaba: "pueden ser consideradas salvaguardias permanentes".

Durante el proceso de negociaciones la Comisión quedaría encargada de supervisar que el proceso de reformas en Turquía no sólo se consolide sino que se siga ampliando a aquellas esferas que lo requieran. Este trabajo de supervisión se realizaría en base a informes anuales. También se prevé que la Comisión pueda recomendar "la suspensión de las negociaciones en caso de una seria y persistente ruptura de los principios de libertad, democracia y respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales y el imperio de la ley sobre los cuales la Unión está fundada. El Consejo decidiría sobre esta decisión en base a una mayoría cualificada".

El contexto de las negociaciones que se harán en el marco de una Conferencia Intergubernamental en la que tomarán posiciones todos los miembros actuales de la Unión Europea requerirá la toma de decisiones por *unanimidad*. Este punto ha planteado un interrogante fundamental sobre la futura postura de Chipre en el desarrollo de las negociaciones, el cual podría plantear condiciones a priori para Turquía como el reconocimiento político de Chipre o la retirada de los militares de la isla.

Valoración de la Recomendación: entre el escepticismo y la cautela

¿Cómo ha sido recibida la Recomendación en Turquía? Un indicador importante del clima político en el país lo constituyen las columnas de los principales periódicos. Un examen detenido de las principales columnas aparecidas entre los días 6 y 15 de octubre en los periódicos *Radikal* de centro-izquierda, el islamista *Zaman*, el diario en inglés de mayor tirada en Turquía *Turkish Daily News* y el secularista y muy vinculado con los ideales kemalistas diario *Cumhuriyet*, muestra opiniones que oscilan entre un duro escepticismo y un cauto positivismo. Los comentaristas más escépticos consideran que la UE está empleando dobles estándares, discriminando a Turquía respecto a otros candidatos. La insistencia en que el proceso no comienza con un final claro, y que éste no quedará supeditado sólo a las reformas y el empuje turco, sino que dependerá de la ratificación final en cada uno de los Estados de la Unión así

como de los estudios de la Comisión que deberán poner de manifiesto las capacidades de la Unión Europea de absorber nuevos miembros y de profundizar la integración actual suponen un incentivo insuficiente para promover cambios que afectarán de una manera sustancial la vida política y económica turca y que supondrán considerables concesiones de soberanía. El informe es visto desde esta perspectiva como una sucesión de mecanismos que pretenden frenar la integración de Turquía en la Unión Europea en vez de favorecerla. También se teme, por otro lado, que en el futuro se pongan sobre la mesa nuevas condiciones que antes no habían sido planteadas, concesiones que tendrá que hacer Turquía para que el proceso siga adelante. Otros columnistas, por su parte, consideran que Turquía tiene un importante trabajo que hacer, que la UE es un gran incentivo para ello y que el beneficio de las reformas redundará en la propia Turquía independientemente del objetivo de la adhesión. La UE sería un marco adecuado para la evolución futura económica y política de Turquía. Lo más importante sería resaltar el "sí" de la Comisión a abrir negociaciones y la responsabilidad de Turquía de seguir mostrando el mismo empuje en sus intenciones por conseguir la adhesión.

La polémica de las minorías nacionales

Junto a los temas de la libre circulación de trabajadores turcos, también ha despertado polémica la inclusión de los kurdos y alevíes en el apartado de minorías dentro del Informe anual de la Comisión sobre el proceso de Reformas que apareció al mismo tiempo que la Recomendación sobre el progreso de Turquía hacia la adhesión. En Turquía sólo se consideran oficialmente como minorías hasta la fecha las de tipo religioso, reconocidas en Lausana en 1923, las cuales aludían a tres grupos: judíos, armenios y griegos. A pesar de que en los últimos años se han llevado a cabo avances en el reconocimiento de los derechos culturales para promover y proteger las diferentes identidades que hay en Turquía, lo cierto es que hay una resistencia no sólo desde la esfera política sino desde la opinión pública a la hora de ampliar la utilización del término minoría para otros grupos dentro del país. A lo largo de la historia de la República turca se ha producido una fuerte asociación entre el reconocimiento de grupos diferenciados o minorías con derechos particulares y la amenaza de promover con ello movimientos separatistas dentro del país. Esta visión es legado de la experiencia histórica del final del Imperio Otomano en el cual se sucedieron los movimientos separatistas ayudados en numerosas ocasiones por potencias extranjeras. Aunque la idea de avanzar en los derechos culturales ha sido asumida como un paso necesario por la mayoría de los grupos políticos excepto los más radicales en este aspecto, el partido ultra-nacionalista Partido de Acción Nacionalista (*Milliyetçi Hareket Partisi*, MHP), lo cierto es que la cuestión de la utilización del concepto de minoría produce un fuerte rechazo.

La ex diputada pro-kurda del Partido de la Democracia (*Demokrasi Partisi*, DEP) Leyla Zana, que fue encarcelada en 1994, recibía el premio Sakharov del Parlamento Europeo después de diez años de encarcelamiento el día 14 de octubre y en su discurso, al mismo tiempo que hizo un llamamiento por un diálogo entre culturas y conminó a las autoridades turcas a suspender todas las restricciones sobre el lenguaje kurdo, especificó que la denominación de minoría para los kurdos les hizo sentir muy incómodos, pidiendo ante todo, una seguridad legal.

En esta línea, importantes portavoces de la comunidad aleví en Turquía señalaron, como el portavoz de Hacıbektaş –un popular barrio aleví en Estambul–, que no estaban de acuerdo en que los alevíes fueran designados como minoría, intentando remarcar que los alevíes se sienten parte de la mayoría como un elemento fundamental de la República.

El proceso de adhesión está produciendo un significativo debate en este aspecto y será interesante en este punto observar si en el futuro el término de minoría en Turquía acabará ampliándose más allá del significado restrictivo que asumió en Lausana y si acabará asumiendo connotaciones más positivas alejadas de lo que se considera la amenaza separatista. Algunas opiniones en prensa ya apuntan hacia esta tendencia, aunque a corto-medio plazo no es de esperar cambios desde la postura oficial en este sentido. En este cambio influirá la percepción de que las reformas que se han ido desarrollando y los derechos que se han ido reconociendo no suponen una amenaza para la integridad territorial del país sino una contribución al desarrollo democrático de Turquía. Por otro lado, el hecho de que el objetivo de la adhesión esté tan condicionado por diferentes factores y la insistencia en el texto de la Comisión de que el proceso de negociaciones tiene un final abierto contribuye negativamente al condicionamiento político planteado desde Bruselas, tanto en el tema de los derechos culturales y de las minorías como en otros, ya que plantea entre los más escépticos dudas sobre las verdaderas intenciones de la Unión respecto a Turquía y desmotivaban la puesta en práctica de medidas y políticas consideradas cuando menos arriesgadas para la integridad y estabilidad del país. Al percibir desde Turquía un fuerte rechazo a su candidatura como no se ha manifestado en otros candidatos, patente, por ejemplo, en la propuesta francesa de convocar un referéndum en el futuro que afectara a la decisión de aceptar a Turquía en el seno de la Unión, aunque ésta cumpliera todos los requisitos al finalizar las negociaciones, surgen muchas dudas entre los menos convencidos acerca de la idoneidad de ceder soberanía a un grupo de países de entre los cuales provienen señales tan opuestas a su adhesión. La pregunta que se plantean es ¿es posible esperar que las reformas planteadas por Bruselas irán en beneficio de Turquía si han sido planteadas por países que sienten un considerable rechazo hacia su candidatura a la adhesión?

Reacciones de Gobierno, oposición y otros actores relevantes

La reacción del Gobierno liderado por el partido Justicia y Desarrollo (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP), que cuenta con la mayoría parlamentaria tras las elecciones de noviembre de 2002, fue muy positiva e intentó paliar algunas de las visiones más negativas del texto de la Comisión. El ministro de Asuntos Exteriores Abdullah Gül declaró que se trataba de "una decisión histórica tanto para Turquía como para Europa" (*Zaman*, 7/X/2004, p. 1) y el primer ministro Tayyip Erdoğan señalaba que "las conversaciones no serán cortas pero esperamos que se finalicen en un período razonable de tiempo" (*Turkish Daily News*, 7/X/2004, p. 1 y 14). El primer ministro también señaló que "el informe no contenía un "sí condicional" sino una clara luz verde para el comienzo de las negociaciones de adhesión con la UE" (*Turkish Daily News*, 8/X/2004, p. 2). Intentando quitar importancia al párrafo de la Recomendación que mencionaba que este era un proceso que se abría sin garantías de conocer su final, Erdoğan señaló que "Esto (la

adhesión) es para lo que son las negociaciones ¿Cuál es el significado de las negociaciones para un país que no será aceptado como miembro? Tenemos que enfatizar un hecho. Estamos en un largo camino. Este es solamente el comienzo" (*Turkish Daily News*, 8/X/2004, p. 14).

A pesar de este positivo planteamiento, con el paso de los días se fue haciendo más evidente la incomodidad que habían planteado ciertas partes del texto. Así, el portavoz del gobierno, Cemil Çiçek planteaba "algunas estipulaciones del informe sugieren una especie de discriminación" (*Turkish Daily News*, 12/X/2004, p. 1). En esta línea el primer ministro apuntaba "Turquía quiere creer que será tratada justamente y no será sujeta de discriminación" así como "queremos que los elementos que sean diferentes de prácticas pasadas y de la forma en que otros candidatos han sido tratados sean corregidas para la cumbre de diciembre" (*Turkish Daily News*, 12/X/2004, p. 1).

En este sentido, desde el Gobierno se ha lanzado una intensa campaña diplomática que tendrá como objetivo las capitales europeas con el objeto de conseguir una fecha clara para el comienzo de las negociaciones de adhesión en el año 2005 así como la alteración de ciertas partes de la Recomendación de la Comisión como la provisión de medidas permanentes de salvaguardia para la libre circulación de trabajadores turcos. Junto a este empuje diplomático se prevé una redefinición de puestos gubernamentales y la creación de nuevos equipos que lleven a cabo la puesta en práctica de las negociaciones.

Por su parte, el líder de la oposición, Deniz Baykal, líder del partido Republicano del Pueblo (*Cumhuriyet Halkı Partisi*, CHP), se mostró más crítico con el informe que el gobierno en un primer momento. El líder del CHP veía en el informe un trato desigual respecto a otros candidatos. El hecho de que se mencionara en el informe que el proceso de negociaciones no respondía a un final garantizado habría originado confusiones y preocupaciones al respecto. Por otro lado, la repetición en el texto de que las conversaciones podrían suspenderse era ofensiva y ponía a Turquía en un nivel distinto al de los otros candidatos. Baykal también señaló que el hecho de que las negociaciones tuvieran que empezar con la unanimidad de todos los miembros de la Unión mientras que las negociaciones serían suspendidas a través de una mayoría cualificada sería percibido como el establecimiento de una serie de mecanismos para impedir la plena adhesión de Turquía más que como una fórmula con la que promover su candidatura. Otro controvertido tema, el de la libre circulación de los trabajadores turcos que podría ser limitada de forma permanente, planteaba para el líder de la oposición una posición para Turquía en el futuro muy diferente de la de la adhesión. Para Baykal "la Unión Europea no había llegado a un punto maduro para el proceso de negociaciones dentro del contexto dado a conocer". También expresaba su preocupación por la necesidad de convencer a Francia a la hora de no llevar a cabo el referéndum ya que la posición del país galo podía producir un efecto dominó entre los países miembros de la Unión (*Radikal*, 9/X/2004, p. 8).

Baykal, sin embargo, se mostraría dispuesto a contribuir al trabajo que Turquía debía llevar a cabo antes del 17 de diciembre y a acudir junto al primer ministro turco a la cumbre europea si las condiciones así lo propiciaban.

El presidente de la República, Ahmet Necdet Sezer, por su parte declaró que "el comienzo de las negociaciones es para nosotros un resultado esperado. Sin embargo, en el Informe Regular de Turquía hacia la adhesión hay ciertas partes acerca de Turquía que son percibidas como componentes negativos [...] Nosotros en absoluto dejamos de lado el objetivo de la adhesión, no daremos la vuelta atrás respecto de este objetivo. Creo que un día lo conseguiremos. Lo que es importante es que una vez que comiencen las negociaciones defendamos nuestros intereses nacionales con decisión" (*Cumhuriyet*, 9/X/2004). De esta manera, el presidente mostraba su preocupación hacia ciertas cuestiones reflejadas en el informe de la Comisión y conminaba al Gobierno a proteger los intereses nacionales, así como reafirmaba el interés de Turquía en la meta de la adhesión. Respecto a los comentarios que habían levantado la inclusión de kurdos y alevíes dentro del apartado de las minorías, el presidente señaló que kurdos y alevíes eran parte de la mayoría, no minorías.

La reacción de los militares surgió posteriormente no tanto como una respuesta inmediata a la Recomendación de la Comisión y a su Informe sobre los progresos en las reformas económicas y políticas sino a raíz del debate sobre las minorías al que dieron lugar dichos informes. En un encuentro celebrado el 27 de octubre, el Consejo de Seguridad Nacional, que reúne a los más importantes representantes del Gobierno y de la cúpula militar, insistió especialmente en que no se aplicaran a Turquía criterios diferentes a los aplicados a otros candidatos. Sin embargo, la declaración que de manera más contundente mostraría la postura militar en el debate político del momento sería la del Comandante del Estado Mayor İlker Basbug efectuada el 2 de noviembre. En ella se explicitaba que los derechos de las minorías debían ser considerados como derechos de los individuos y no como derechos colectivos debiendo permanecer en el ámbito de lo cultural para concluir que no había que transformar esta cuestión en una reivindicación política.

El portavoz del gobierno Cemil Çiçek, respecto a la amenaza de suspender negociaciones con Bruselas si se producía una situación excepcional en la evolución democrática de Turquía, señaló que él percibía esta indicación como una señal para los militares a la hora de frenar futuros golpes de estado (*Cumhuriyet*, 7/X/2004, p. 11). Se podría interpretar que AKP podría ver en el proceso de adhesión hacia la UE un garante frente al poder militar a la hora de llevar a cabo ciertas reformas, entre las que se incluye una mayor libertad para la aparición del islam en la vida pública.

Por último, señalar entre las reacciones, la del mundo empresarial que ha percibido positivamente la Recomendación de la Comisión. La Asociación de Hombres de Negocios e Industriales turca (*Türk Sanayici ve İp Adamları Derneği*) declaró desde su oficina de representación en Alemania que "el camino de Turquía hacia la UE había sido abierto" (*Zaman*, 8/X/2004, p. 10).

Conclusiones: La Recomendación de la Comisión de abrir negociaciones con Turquía ha causado un intenso debate en Turquía. El gobierno ha reaccionado de una manera que pretende ser constructiva y positiva, mientras que el presidente y la oposición se han mostrado más críticos respecto a las condiciones planteadas para la apertura y conducción de las negociaciones, al mismo tiempo que han apoyado claramente el objetivo de Turquía de lograr la plena adhesión. Estas críticas responden al sentimiento de una parte de la opinión pública y del debate tal y como ha sido planteado en los medios de comunicación. El objetivo habría quedado ensombrecido ante una serie de obstáculos que no sólo dependen de la actuación de Turquía y esta situación ha planteado que Turquía podría llevar a cabo una serie de reformas sustanciales y una cesión de soberanía muy significativas sin que se le asegure el objetivo de la adhesión. Hasta el 17 de diciembre se prevé una intensa labor diplomática por parte de Ankara para conseguir una fecha de comienzo de negociaciones así como la eliminación de una serie de propuestas como la limitación permanente de circulación de trabajadores turcos que ha sido considerada como una discriminación de Turquía respecto a otros candidatos.

Carmen Rodríguez López

Doctora del Departamento de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad Autónoma de Madrid. Profesora en las Universidades de ITÜ y Kadir-Has en la ciudad de Estambul

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)